

Förutsättningar för LOV i daglig verksamhet i Gävle kommun - Slutrapport

Mars 2017

Anders Ottensten
Patrik Lidström



Innehåll

- **Uppdraget**
- **Metod**
- **Situationsanalys av EDV**
- **Axplock från intervjuerna**
- **Konsekvensanalys**
- **Bedömningar**
- **Rekommendationer**

Uppdraget

Kommunfullmäktige i Gävle kommun har fattat beslut om och inom ramen för kommunplanen gett förvaltningen i uppdrag att, under 2017 införa LOV (Lag (2008:962) Valfrihetssystem) i daglig verksamhet.

Förvaltningen har därefter uppdragit till Public Partner att inför genomförandet belysa tre huvudfrågor:

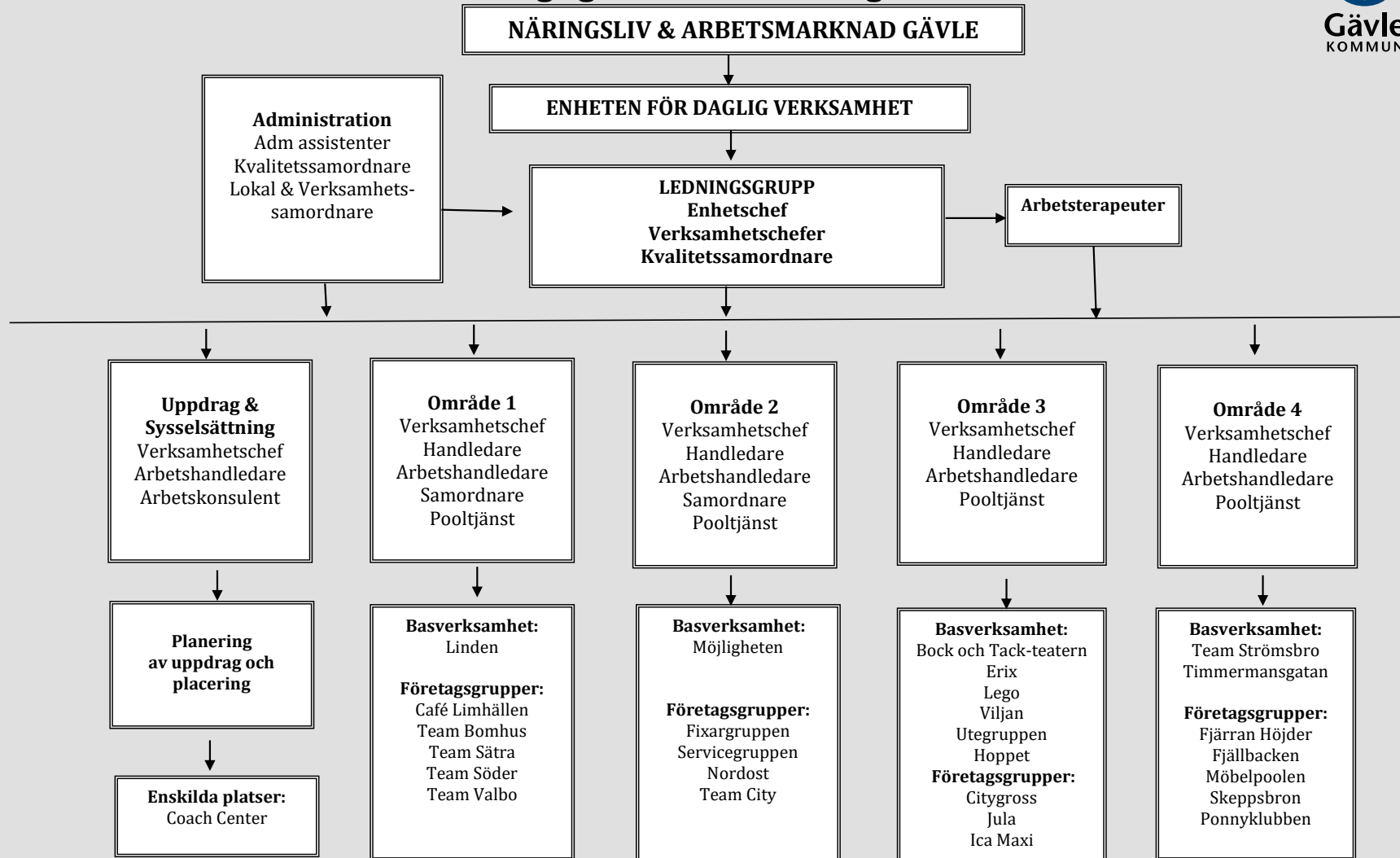
- Hur ser förutsättningarna, förändringarna och de förväntade konsekvenserna i Gävle kommun ut?
- Hur har jämförbara kommuner genomfört samma uppdrag?
- Hur ser möjliga framtida scenarier ut?

Metod

- vi har

- Intervjuat ett tjugofemtal personer; chefer och medarbetare inom EDV, förtroendevalda i verksamhetsnämnd samt omsorgsnämnd, biståndshandläggare, Försäkringskassan, fackliga representanter samt intresseorganisationer
- Sorterat intervju svaren utifrån fyra perspektiv, brukar-, utförar-, styrning och ledning- samt organisation.
- Tagit del av för verksamheten relevanta dokument
- Studerat andra kommuners erfarenheter av LOV inom daglig verksamhet
- Haft löpande avstämning med uppdragsgivaren

Enheten för Daglig Verksamhet Organisationskiss



Situationsanalys – EDV

EDV idag:

- 390 brukare genom LSS: 60 i enskilda platser, företag etc.
- 98 anställda
- 66 miljoner kronor i budget (2016) – Ekonomi i balans.
- 20 % av brukarna byter verksamhet
- 5-10 brukare per år in i arbete på den öppna arbetsmarknaden
- Ständig verksamhetsanpassning efter brukarnas önskemål och behov
- NMI på 90%
- Låg personalomsättning
- Mål om 50% av personal med yrkeshögskole- eller högskolebakgrund.

Axplock från intervjuerna – Förhoppningar

- En saklig och adekvat information kring valen i LOV för brukarna
- Tydlig ram för verkställigheten – idag är de för mjuka
- Fler inriktningar – nischer
- Viktigt att nivåbedöma varje individ
- Habiliteringsersättningen bör sänkas – den skapar inlåsning.
- Brukarundersökningar
- Utbildad personal, kompetensutveckling
- Bevara och utveckla delaktighetsmodellen
- Större arbetsmarknad för personerna inom LSS
- EDV har ibland ett inåtperspektiv – måste brytas
- Dynamisk ersättningsmodell som inte bara mäter närvaro
- Politiken bör klargöra innebörden i ledorden: valfrihet och öka företagsamheten
- Det kommer nya aktörer. Det skulle kunna komma nya idéer.
- Låt inte personalens schemaläggning styra verksamheten

Axplock från intervjuerna – Farhågor.

- Ett stort systemskifte för en ganska liten förändring – 5-10% väljer enskilda utförare.
- Ökad administration som kostar pengar och blir stelbent
- Personalneddragningar inom EDV
- Nuvarande valfrihet och bredd försvinner och ersätts med ett val mellan olika utförare
- Flera utförare ska ha kontakt ang företagsplatser – risk för irritation
- Ersättningsmodellen förmår inte skapa incitament för individens utveckling - inlåsning

Iakttagelser Gävle

- Vi möter i EDV en stark och genuin vilja att bidra till ett bättre liv för brukarna. Klimatet är gott och man pratar väl om varandra och andra. Vi-känslan på EDV är hög och i det stora en positiv tillgång. En risk att ta i beaktandet är att system som växer sig starka, likt familjesystem, för andra verksamhetsområden ibland kan verka slutna. Andra aktörer kan uppleva att det blir svårt att ta sig in och att hitta samverkan.
- EDV:s varumärke är starkt, såväl inom kommunen som nationellt.
- Hos de aktörer vi mött noterar vi en stor skepsis mot införandet av LOV i daglig verksamhet. Farhågan finns att LOV kommer att resultera i en minskad valfrihet vad gäller tillgången till olika verksamheter.
- Vi noterar en farhåga att genomförandet av LOV blir kostnadsdrivande vad gäller administration.
- Vi noterar en stor insikt om att LOV innebär stora förändringar vad gäller styrning och ledning av verksamheten. Omvårdnad Gävle blir systemledare, med ansvar för nivåbedömning, biståndsbeslut, inkl pengar, medan EDV blir en utförare bland andra. Dessa strukturella förutsättningar är redan på plats.

Iakttagelser Gävle

- Vi noterar att myndighetens biståndsbeslut är relativt övergripande, vilket ger stor frihet för EDV att planera och utforma genomförandet. Flexibilitet skapas därmed att göra insatser för en del individer, som sannolikt inte hade kommit till stånd genom biståndsbeslut.

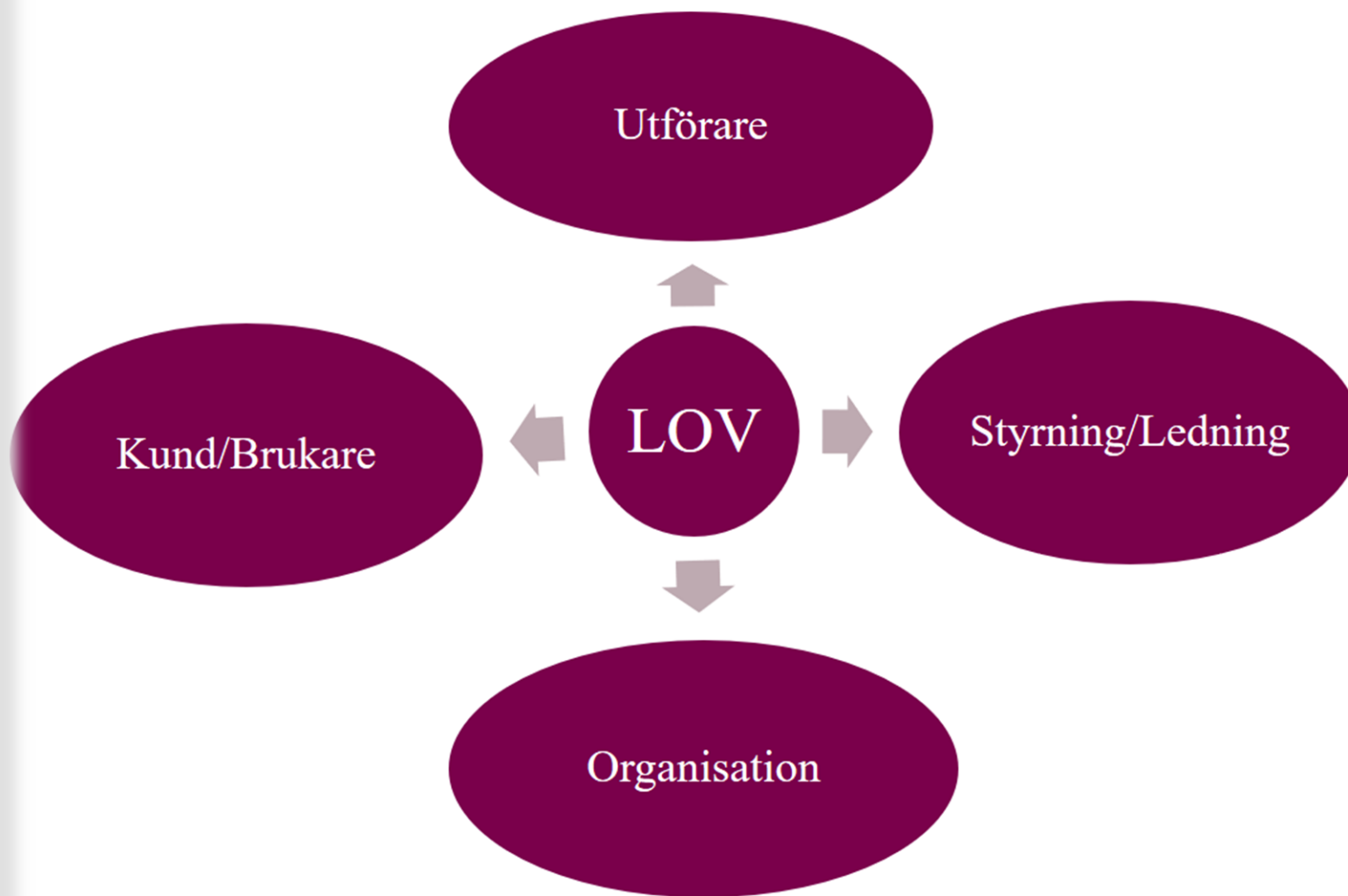
Iakttagelser omvärld

- Antalet kommuner som infört LOV finns inom intervallet 15 – 20.
- Andra kommuner som infört LOV uppskattar genomförandeperioden, efter beslut i kommunfullmäktige, till mellan 12 och 18 månader.
- Flera kommuner redovisar vikten av noggrannhet i samband med utformandet av nivåbedömningarna. Samtliga exempel vi har stött på utgår ifrån den så kallade Södertörnsmodellen. Variationer på mellan 4-8 nivåer.
- Nöjdhetsgraden med modellen varierar, myndighetssidan anser ofta att det är konkret och bra verktyg. Utförarsidan som har synpunkter på att nivåbedömningen inte är tillfredsställande. "Förutsättningen att få det okej är att dialogen kring instrumentet för nivåbedömningar ständigt hålls levande."
- Flera kommuner påtalar vikten av att kunderna har tillgång till adekvat stöd i samband med val. Lösningar med lotsar och koordinatörer är vanligt förekommande.
- Kostnadsutvecklingen sedan LOV infördes ser olika ut. Exempelvis syns en tydlig kostnadsökning i Örebro, men inte på samma sätt när det gäller Västerås. En rimlig förklaring till skillnaden är att Västerås under många år bedrivit "Pro-Aros", beställar-utförarmodell (intern köp- och säljmodell)
- Samtliga kommuner redovisar att de administrativa merkostnaderna inte står i proportion till de 5-10 % volym som de enskilda utförarna utgör. Vidare en ökad administration både på myndighetssidan och på utförarsidan.

Iakttagelser omvärld

- Utmaningarna att införa LOV i daglig verksamhet upplevs inte tillnärmelsevis lika stora där valfrihet genom exempelvis LOV haft en stor uppslutning kring systemet. Vi har mött kommuner som inte har någon vård- och omsorg i kommunal regi.
- En återkommande utmaning för kommunen som beställare och systemledare i valfrihetssystemet är vårda principen om konkurrensneutralitet. Enskilda utförare rapporterar att den kommunala regin har konkurrensfördelar och den kommunala regin hävdar att de enskilda utförarna kan vara mycket mer flexibla utan kommunala särkostnader (rätt till heltid, skyldighet att ta alla uppdrag, dyra hyreskostnader och gemensam IT-infrastruktur).
- En iakttagelse från en kommun ”om vi hade vetat det vi vet idag”, viktigt att klargöra förutsättningar för exempelvis lagstadgad statistikrapportering.
- Införandet av LOV i daglig verksamhet har, åtminstone i några av de mindre kommunerna, inneburit en möjlighet för myndighetssidan och verkställigheten att ensa definitioner om innebörden av insatsen, dess kvalitet och hur uppföljning tillsammans med brukarna skall ske.
- Några kommuner pekar på att etablering av företag/verksamheter inom insatsområdet skett i ringa omfattning. Viss förekomst av assistansbolag som utökar sitt verksamhetsområde, de stora redan är etablerade aktörerna (redan ägare av nödvändig infrastruktur) och några enstaka entreprenörsledda företag. De ekonomiska intressena uppfattas svagare här än inom andra välfärdsområden.

Konsekvensanalys av införande av LOV ur fyra perspektiv



Kund/brukar-perspektiv

- Tillgång till nischade verksamheter
- Minskad rörlighet i systemet som helhet
- Risk för inlåsning (avsaknad av incitament)
- Service, utöver ett strikt myndighetsbeslut (ex hämtning) som är möjlig idag – försvinner
- Fler aktörer att välja på
- Viktigt att säkra konkurrensneutralitet vid kundval
- Risk att de personer som ”ramlar in och ur” inte platsar hos någon utförare, då nivåbedömningen inte genererar mycket pengar.

Utförarperspektivet

- Kundens val ligger till grund för ekonomin för verksamheten.
- Relationen mellan utförare och myndighet blir mer formaliserad, då beslut kommer att omfatta såväl behov som pengar, på individnivå.
- 3-5 enskilda utförare (Utöver de "stora" möjligen ett eller två assistansbolag och små nischade lokala företag).
- Volymen av enskilda utförare blir sannolikt 5-10% av verksamheten.
- Sannolikt finns utförare som kommer försöka kompensera ett bortfall av assistanstimmar med ett utbud av daglig verksamhet.
- Möjliggör en ny typ av välfärdsföretag i Gävle

Styrnings- och ledningsperspektivet

- Tydligare relation myndighet/verkställighet
- Systemet skapar ökad transparens genom kopplingen mellan beslut, insats och uppföljning på individnivå.
- Biståndsbeslutet kommer att följas upp oftare vilket kan leda till en högre grad av systematik i arbetet med kvalitetsuppföljning i hela systemet.
- Tillkommande enskilda utförare kommer sannolikt inte att kunna täcka den bredd av insatser som behövs. Sannolikheten att ickeval leder till utförande i kommunal regi är stor, även om möjlighet till överenskommelse mellan myndigheten och samtliga utförare finns.
- Styrningen/systemledning synliggörs och tydliggörs vid Omvårdnad Gävle.
- Myndighetsbeslut genererar utförarnas ekonomi utifrån den nivåbedömning som systemledningen fastställt.
- Systemledningen har att definiera och upprätthålla konkurrensneutralitet, kvalitet och likvärdighet.

Organisatoriskt perspektiv

- Omvårdnad Gävle blir systemledare
- EDV blir en utförare bland andra
- Hanteringen av icke-valen kan regleras i avtal mellan kommunen och enskilda utförare. Sannolikheten för att EDV blir utförare betraktar vi som hög, då antalet enskilda utförare blir relativt få.
- Nya funktioner behöver inrättas inom myndigheten
 - Nivåbedömning, ersättningsmodeller, kvalitet och uppföljning.
 - Koordinator/samordnare som stöttar kunderna/brukarna
- EDV behöver utveckla former för marknadsföring och affärsmässighet.

Våra bedömningar inför genomförandet

Våra bedömningar inför genomförandet

Vår bedömning är att följande faktorer särskilt bör beaktas inför och under genomförandet av LOV.

- Då LOV är helt nytt i målgruppen behöver skapas utrymme i termer av tid och resurser att fokusera på att utveckla former för sunna och rättssäkra kundval
- Utifrån det som framkommit i utredningen ser ett behov av att säkerställa hela processkedjan; från biståndsbedömning –beslut, genomförandeplan, genomförande och uppföljning. I detta säkerställande kommer finns utmaningar i att utarbetandet av nivåbedömningsinstrument. Detta ur såväl ett kund-, utförar- som myndighetsperspektiv.
- Det är av stor vikt att det samlade systemet kan säkra leveranskapacitet för att kunna verkställa biståndsbeslut över en stor bredd.
- Framgång i systemet förutsätter likvärdiga och legitima förutsättningar för samtliga utförare.
- Risken för ökade administrationskostnader är överhängande. Detta ställer krav på en styrning och ledning med god förmåga att utveckla hög effektivitet i hela systemet.
- Om EDV ska bli framgångsrik, med god anpassning till systemledningens beslut, finns behov av ökat fokus på affärsmässighet (attraktiv för kunder/brukare och koll på ekonomin på individnivå)

Rekommendationer

Rekommendationer - beslut

- Uppdra förvaltningscheferna för Omvårdnad Gävle samt Näringsliv och arbetsmarknad Gävle att utarbeta ett samlat beslutsunderlag innehållande:
 - Att tydliggöra rollen för Omvårdnad Gävle som systemledare och att i detta väva in förutsättningar för kundval, konkurrensneutralitet, kvalitet och uppföljningsmodell.
 - Att tydliggöra rollen för EDV som utförare och att i detta väva in frågor om utbud, konkurrensförmåga och affärsmässighet.
 - Att arbeta fram underlag för att genomföra nivåbedömningar
 - Att arbetet med LOV inom daglig verksamhet skall utvärderas i samband med årsredovisningen 2018.
 - Säkerställ att LOV införandet, efter avslutat genomförande, finansieras inom befintliga budgetramar.
 - Att tillföra ett engångsanslag för genomförande, omställning etc om 4 mkr.

Rekommendationer - arbetsformer

- Arbetsformer
 - Skapa en projektledning, med tydligt uppdrag och med tidsmässiga förutsättningar att ta sig an uppdraget
 - Inled arbetet med att skapa en projektplan, med aktiviteter, tidsplan och ansvariga för de olika aktiviteterna
 - Säkerställ en införandeprocess med hög grad av involvering; berörd personal, utförare, intresseorganisationer samt fackliga organisationer